



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 5530

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.101.3.2023.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

pkt 3 i pkt 7 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXII/251/23 Rady Gminy Pęcław z dnia 27 września 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Pęcław.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pęcław na sesji w dniu 27 września 2023 r. podjęła uchwałę nr XXXII/251/23 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Pęcław, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego platformą ePuap i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że

- **punkt 3 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) oraz § 11 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwanego także rozporządzeniem, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego;**
- **punkt 7 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i wprowadzenia regulacji bez podstawy prawnej.**

Uchwała Rady Gminy Pęcław nr XXXII/251/23 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Pęcław podjęta została, jako realizacja upoważnienia z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: „Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.”, jednakże w ocenie organu nadzoru regulacje punkt 3 i punktu 7 załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

W punkcie 3 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że: „Rozkład jazdy tj. wymiary tablicy, grafika, sposób montażu podlega uzgodnieniu z Gminą Pęcław.”.

Zapis punktu 3 załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz umieszczania informacji na przystankach komunikacyjnych. Organ stanowiący gminy nie może zobowiązać do dokonywania uzgodnień, co do zamieszczenia informacji dla pasażerów, a ustanowienie takiej regulacji istotnie narusza przepisy § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy określa bowiem, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji obowiązków przewoźnika odnośnie zasad umieszczania informacji i uzgadniania ich treści, wyglądu rozkładu w tym wymiarów tablicy, grafiki, sposobu montażu z Gminą Pęcław.

Ponadto należy wskazać, że zachowanie opisywane w uchwale stanowi wykroczenie opisane w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń: „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”.

Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego zmodyfikowano regulację ustawową. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że punkt 3 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy.

W punkcie 7 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXII/251/23 Rada postanowiła: „Zabrania się prowadzenia innej działalności niż przewóz osób.”.

Zauważyć należy, że regulamin korzystania z przystanków, uchwalany na gruncie ustawy szczegółowej - o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecnictwo administracyjne, wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku przez przewoźników. Zapis

punktu 7 załączania nr 2 do uchwały nie znajduje podstaw prawnych do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale i ocenie organu nadzoru został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Wskazać należy, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Końcowo, organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Załącznik nr 2 powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski